

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 124.642 du 24 octobre 2003

A.137.864/VIII-3614

En cause : **VERHEVEN** François,
ayant élu domicile chez
Me Tanguy VANDENPUT, avocat,
avenue Louise 390, bte 12
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par le Ministre de
la Protection de la Consommation, de la
Santé publique et de l'Environnement.

LE PRESIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 13 juin 2003 par François VERHEVEN,
tendant à la suspension de l'exécution de la décision prise par le Ministre de la Protection
de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement le 16 avril 2003 de
mettre fin à sa mission de chargé de mission auprès de l'Institut d'expertise vétérinaire
(I.E.V.);

Vu la requête introduite le même jour par le même requérant qui demande
l'annulation de la même décision;

Vu la note d'observations et le dossier administratif de la partie adverse;

Vu le rapport de M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, auditeur au Conseil
d'Etat;

Vu l'ordonnance du 24 septembre 2003 fixant l'affaire à l'audience du 22 octobre 2003;

Vu la notification de l'ordonnance de fixation et du rapport aux parties;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me VASTMANS, loco Me VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me VAN DER MERSCH, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M^{me} BEECKMAN de CRAYLOO, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la demande sont les suivants :

1. Le requérant est docteur en médecine vétérinaire. Par arrêté ministériel du 3 juin 1991, il a été chargé de missions auprès de l'Institut d'expertise vétérinaire (en abrégé IEV), lesquelles constituent à contrôler des sociétés productrices de viande sur le plan sanitaire.

2. Le 6 mai 2002, le chef de cercle du requérant lui communique le nouveau quota horaire mensuel de contrôle à effectuer dans les établissements dont il assure le contrôle (FRIAGRA, IRVAI, AGNIEZ, LEAS, VIANGROS).

3. Par courrier du 21 mai 2002, le requérant fait part de son étonnement de voir réduire ses prestations et demande une révision du quota horaire mensuel qui lui a été attribué.

4. Le chef de cercle répond au requérant, par courrier du 30 mai 2002, que les quotas horaires sont établis sur la base de l'arrêté royal du 28 septembre 1999 relatif au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire en fonction de la quantité de produits déclaré par la firme selon des critères fixés par différentes circulaires. Il lui demande d'effectuer les missions qui lui sont confiées par l'IEV dans le respect des quotas établis suivant la législation sans autre considération.

5. Le 24 juin 2002, le requérant répond à cette lettre en ces termes :

1. à propos des firmes IRVAI, AGNIEZ et LEAS "Ce quota me permet tout juste de faire face au strict nécessaire. Je rejette la responsabilité de quoi que ce soit, n'ayant plus les moyens d'assurer ma mission".
2. concernant FRIAGRA et VIANGROS "(...) encore une fois le quota attribué est insuffisant pour répondre à temps aux demandes".

Il conclut comme suit : "Je reste à votre disposition et je regrette de devoir prendre de telles décisions qui ne sont que la conséquence d'un manque de moyens mis à disposition par le ministère".

6. Un premier courrier recommandé de l'IEV du 19 août 2002 décharge le requérant du contrôle des firmes IVRAI, AGNIEZ et LEAS "suite à notre contrôle du 07/08/02 au cours duquel nous avons appris la faillite de la firme AGNIEZ prononcée le 13/05/02 et constaté de nombreux et graves manquements au niveau structure, administratif et hygiène de la firme LEAS" avec maintien des missions dans les firmes FRIAGRA et VIANGROS.

7. Un second courrier recommandé de l'IEV du 19 août 2002 est rédigé en ces termes :

" Conformément à la circulaire IEV/EVA/VE/AD/III-6.1./010857, nous vous signalons les faits suivants :

1) concernant la firme AGNIEZ :

Pouvez-vous nous expliquer votre point de vue sur le fait que vous déclarez des prestations de 30 minutes dans cette firme les 14, 21 et 28/05/2002 et les 4, 11, 18 et 25/06/2002, alors que la faillite de cette firme a été prononcée le 13/05/2002 (cf lettre de Maître Joris DE SMET - annexe 2) ?

2) concernant la firme LEAS :

Pouvez-vous nous expliquer votre point de vue sur le fait que malgré notamment vos 4 à 5 prestations de 30 minutes en mai et juin 2002 dans cette firme, de nombreux et graves manquements au niveau structurel, administratif et hygiène ont été constatés lors de notre visite du 07/08/2002 et précisés dans le rapport de visite daté du 19/08/2002 (annexe 3) ?"

8. Le 10 septembre 2002, le requérant fait parvenir manuscritement ses explications.

9. Par courrier simple du 25 septembre 2002 puis par lettre recommandée du 29 octobre 2002, l'IEV sollicite du requérant un écrit clair et dactylographié, en raison de l'illisibilité de certains passages de ses explications manuscrites, ainsi que des

compléments d'information et l'avise que le curateur de la faillite de la firme AGNIEZ a signalé que celle-ci a terminé toute activité à partir du 13 mai 2002 en lui demandant des explications à ce propos.

10. Par un pli recommandé confié à la poste le 15 janvier 2003, l'IEV adresse la lettre suivante au requérant :

" Concerne :

- Firme AGNIEZ - votre déclaration des prestations de 30 minutes dans cette firme les 14, 21 et 28/05/2002 et les 4, 11, 18 et 25/06/2002, alors que la faillite de cette firme a été prononcée le 13/05/2002;
- Firme LEAS : malgré vos 4 à 5 prestations de 30 minutes en mai et juin 2002 dans cette firme, de nombreux et graves manquements au niveau structurel, administratif et hygiène ont été constatés lors de notre visite du 07/08/2002 et précisés dans le rapport de visite daté du 19/08/2002.

Monsieur le docteur,

En application de la circulaire aux Chefs de cercle concernant les CDM irrégularités (réf. 2/CD/CB/50128 - voir copie en annexe) du 17 juin 1997 et vu votre réponse du 19 septembre 2002, je vous communique, par la présente, ma proposition de mesure administrative, notamment la radiation c'est-à-dire la fin de votre désignation en tant que chargé de mission.

Vous avez la possibilité d'être entendu par la commission des litiges, si vous introduisez à cet effet une demande à l'administration centrale, à l'attention de Monsieur DOCHY, IEV, rue de la Loi 54, 1040 Bruxelles, dans les deux semaines (14 jours) après réception de la notification de la proposition de mesure administrative."

Le récépissé postal indique que le pli a été remis au requérant le 17 janvier 2003.

11. Le 11 avril 2003, une proposition de mettre fin à la désignation du requérant en tant que chargé de mission suite à des irrégularités constatées dans l'exercice de ses fonctions est transmise au Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé publique et de l'Environnement.

12. Le 16 avril 2003, le Ministre prend la décision de mettre fin à la mission du requérant en tant que chargé de mission auprès de l'IEV.

Il s'agit de l'acte dont la suspension de l'exécution est demandée;

Considérant que, selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat , "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont

invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que le requérant prend un premier moyen, première branche, de la violation de l'arrêté royal du 14 juin 1985 portant statut administratif et pécuniaire du personnel de l'Institut d'expertise vétérinaire et notamment de son article 1^{er} ainsi que de la violation des articles 78 et 79 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat, lu concomitamment avec l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, et, seconde branche, de la violation du principe *pater legem quam ipse fecisti*, du principe du respect des droits de la défense, et plus particulièrement du principe de l'audition préalable, de la violation de la circulaire adressée par la partie adverse aux chefs de cercle le 6 mars 1991 ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'il expose que la procédure disciplinaire qui lui est applicable est celle réservée aux agents de l'Etat en vertu des dispositions précitées mais que cette procédure n'a pas été respectée en l'espèce puisqu'il soutient n'avoir jamais reçu de courrier daté du 15 janvier 2003 contenant la proposition de mesure administrative de mettre fin à sa désignation en tant que chargé de mission, dont fait état l'acte attaqué, de sorte qu'il n'a pas été en mesure de prendre connaissance du dossier lui reproché, d'être auditionné et de faire valoir ses observations; qu'indépendamment de ces dispositions mais en vertu des principes généraux qu'il cite au moyen, il reproche à la partie adverse de ne pas lui avoir adressé de proposition de sanction disciplinaire, de ne pas l'avoir préalablement entendu devant la commission des litiges pour lui permettre de faire valoir ses moyens de défense et, enfin, en contravention de la circulaire précitée, la décision du 19 août 2002, qui décharge définitivement le requérant d'une partie de ses missions, a été prise par le chef de cercle et non pas par le ministre compétent;

Considérant que l'article 5 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes est ainsi rédigé :

" § 1^{er}. L'expertise est effectuée par des médecins vétérinaires, membres du personnel de l'Institut d'expertise vétérinaire.

§ 2. En vue de garantir l'exécution continue des missions d'expertise et de contrôle qui sont réservées par ou en vertu de la présente loi à des médecins vétérinaires, le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions peut, dans les conditions fixées par le Roi, faire appel à la collaboration d'autres médecins vétérinaires.

(...)"

que l'article 8 de la loi du 13 juillet 1981 portant création d'un Institut d'expertise vétérinaire prévoit également que : "L'Institut peut (...) s'assurer tous autres concours pour lui permettre d'exécuter sa mission (...)" ; que l'arrêté royal du 4 juillet 1986 fixant

les conditions dans lesquelles des médecins vétérinaires peuvent être chargés de missions auprès de l'Institut d'expertise vétérinaire dispose en son article 3 que "les missions sont confiées suivant les modalités visées dans l'arrêté royal du 4 juillet 1986 fixant les conditions dans lesquelles les médecins vétérinaires versés dans la réserve de recrutement de l'Institut d'expertise vétérinaire peuvent être chargés de missions particulières"; qu'ainsi l'article 2 de ce dernier arrêté prévoit que "les vétérinaires peuvent être chargés d'une mission particulière par le Ministre, à condition d'être affiliés, en vue de l'exécution de celle-ci, à une caisse d'assurances sociales des travailleurs indépendants" et en son article 7, § 2, que "le Ministre peut, après avoir entendu le vétérinaire, mettre fin à la mission lorsque :

- 1° il n'est plus satisfait aux conditions visées aux articles 2 et 7 du présent arrêté;
- 2° il a été constaté à plusieurs reprises qu'il n'a pas été donné suite à un appel du chef du cercle d'expertise ou que les tâches qui sont confiées dans le cadre de la mission ne sont ou ne sont pas effectuées comme il convient; (...)"

Considérant qu'au vu des dispositions légales précitées, les médecins vétérinaires chargés de mission auprès de l'IEV, tel le requérant, ne font pas partie du personnel de l'IEV; qu'ils ne sont pas des agents de l'Etat mais bien des travailleurs indépendants de telle sorte que la première branche du premier moyen n'est pas sérieuse;

Considérant qu'en ce qui concerne la procédure à respecter pour mettre fin à la mission du requérant, il ressort de l'exposé des faits que celle-ci s'est bien déroulée conformément à l'article 7, § 2, de l'arrêté royal du 4 juillet 1986 précité ainsi que conformément à la circulaire adressée aux chefs de cercle le 6 mars 1991 mais qu'en réalité, c'est le requérant qui n'a pas donné suite, à plusieurs reprises, aux courriers émanant de la partie adverse, et en particulier à la lettre recommandée du 15 janvier 2003 contenant la proposition de mesure administrative de radiation de sa désignation en tant que chargé de mission et à la possibilité y contenue d'être entendu par la commission des litiges de telle manière que la seconde branche du premier moyen n'est pas non plus sérieuse;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation des principes non bis in idem et de bonne administration et de l'excès de pouvoir; qu'il expose que, par décision du 19 août 2002, il a été une première fois sanctionné par la partie adverse qui le déchargera du contrôle des firmes IRVAI, AGNIEZ et LEAS au double motif de la faillite de la firme AGNIEZ et de la constatation de nombreux et graves manquements au niveau structure, administratif et hygiène dans la firme LEAS puis une seconde fois par l'acte attaqué, ce dernier se fondant sur les mêmes faits;

Considérant que, conformément à l'argumentation développée par la partie adverse dans sa note d'observations, il y a lieu de considérer que le courrier du 19 août 2002 par lequel l'IEV décharge le requérant d'une partie de son horaire de chargé de mission fait uniquement état de faits objectifs et neutres, d'une part, la faillite d'une des sociétés contrôlée, et, d'autre part, l'existence de manquements graves dans une autre société; que le fait d'être déchargé de la mission relative à une société ayant cessé toute activité ne peut être considérée comme une sanction; qu'en outre les manquements constatés dans l'autre société ne sont pas imputés à ce stade au requérant de telle manière que la décision de le décharger également de cette mission ne paraît pas constituer une première sanction; que le deuxième moyen n'apparaît pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation de l'article 81 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat, de la violation des principes de proportionnalité et du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'erreur, voire de la contradiction dans les motifs de l'acte, de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et, plus particulièrement, de ses articles 2 et 3 ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'il fait valoir que si la décision du 19 août 2002 doit être assimilée à une proposition de sanction disciplinaire et non à une sanction à proprement parler, il faudrait alors constater que la sanction contenue dans l'acte attaqué est plus lourde que la proposition; qu'en outre il s'agit de la sanction la plus lourde et qu'elle n'est pas dans un rapport raisonnable de proportionnalité eu égard aux faits punissables; qu'il ajoute enfin qu'il y a une contradiction dans les motifs de l'acte car si son intervention s'avérait effectivement porter atteinte à l'ordre public, il eût dû, dès le 19 août 2002 au plus tard, être effectivement déchargé de toute mission;

Considérant qu'il y a lieu de se référer à ce qui a été dit au premier moyen d'une part concernant les dispositions légales applicables et d'autre part quant au respect de la procédure en l'espèce; qu'ainsi la proposition de sanction contenue dans le courrier recommandé du 15 janvier 2003 est identique à la sanction infligée par l'acte attaqué; qu'il s'agit bien de la seule sanction prévue par l'article 7, § 2, de l'arrêté royal du 4 juillet 1986 précité et qu'elle n'est pas disproportionnée aux faits reprochés puisque la partie adverse a pu raisonnablement considérer comme un manquement grave le fait de porter en compte des prestations de contrôle dans une firme dont les activités ont cessé et d'omettre de signaler de nombreux manquements graves dans une autre firme contrôlée par le requérant; qu'enfin le requérant ne pouvait être déchargé de ses missions qu'au terme de la procédure ayant abouti à la prise de l'acte attaqué; qu'en conséquence, le troisième moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation du principe de bonne administration et, plus particulièrement, du principe du délai raisonnable ainsi que de l'excès de pouvoir en ce que les faits reprochés au requérant ont été constatés le 7 août 2002 alors que la partie adverse n'a pris la sanction contestée que le 16 avril 2003 sans qu'aucun élément de la procédure ne permette de justifier un tel retard;

Considérant qu'il ressort du dossier administratif qu'aucun délai de la procédure suivie ne paraît déraisonnable mais qu'au contraire c'est le requérant qui s'est abstenu plusieurs fois de donner suite aux courriers de la partie adverse l'obligeant de la sorte à lui adresser des lettres de rappel; qu'en l'espèce un délai de moins d'un an entre les faits reprochés et la sanction incriminée n'apparaît pas manifestement déraisonnable; que le quatrième moyen n'est donc pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-quatre octobre deux mille trois par :

M. GEUS, président de chambre,

M^{me} SCHMITZ, greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

V. SCHMITZ.

J.-Cl. GEUS.